

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'Etat, section d'administration.

A R R E T

n° 69.367 du 4 novembre 1997

A. 39.652/XII-187
39.887/XII-188.

En cause : 1. Kris LAMBERT,
demeurant à OSTENDE,
Batterijstraat 16,
2. Paul BREEMERSCH,
ayant élu domicile chez
Mes J. PUTZEYS et Y. LEURQUIN, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Saint-Bernard 98

contre :

1 et 2

1. la ville d'OSTENDE,
ayant élu domicile chez
Me L. LEMMERLING, avocat
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue de la Toison d'or, 66, boîte 8,
2. la Région flamande, représentée par
le gouverneur de la province de
FLANDRE OCCIDENTALE,
3. la Région flamande, représentée
par le Gouvernement flamand.

LE CONSEIL D'ETAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 1988, par laquelle Kris LAMBERT demande l'annulation de :

- la délibération du 22 avril 1988 du conseil communal d'Ostende, acceptant le legs universel de Georgette BREEMERSCH,

- l'arrêté du 23 juin 1988 du gouverneur de la province de Flandre occidentale, approuvant la délibération susvisée du conseil communal,
- l'"absence de décision de l'Exécutif flamand (impliquant l'approbation de la décision du Gouverneur)";

Vu la requête introduite le 16 novembre 1988, par laquelle Paul BREEMERSCH demande l'annulation de :

- la délibération susvisée du 22 avril 1988 du conseil communal d'Ostende, acceptant le legs universel de Georgette BREEMERSCH,
- la "décision implicite de (l'Exécutif flamand) rejetant le recours contre l'arrêté du Gouverneur de la province de Flandre occidentale du 23 juin 1988, qui approuve la délibération susvisée du conseil communal de la ville d'Ostende, et en vertu de laquelle la ville est donc réputée être en possession de l'autorisation administrative requise pour accepter le legs universel mentionné sous le point 1";

Vu la requête complémentaire, introduite par Paul BREEMERSCH le 27 janvier 1989, pour demander également, par extension de sa requête originelle, l'annulation de l'arrêté du 19 septembre 1988, qui lui avait été notifié entre temps, par lequel le Ministre communautaire des Affaires intérieures approuve expressément la délibération du conseil communal du 22 avril 1988;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport établi sur les deux affaires par M. F. DE BUEL, auditeur;

Vu les ordonnances du 4 octobre 1991, ordonnant le dépôt au greffe du rapport et des dossiers;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires des requérants et de la troisième partie défenderesse;

Vu les ordonnances du 1er septembre 1997, fixant les affaires à l'audience du 7 octobre 1997;

Entendu M. J. VANDENDRIESSCHE, conseiller d'Etat, en son rapport;

Entendu en leurs observations Me Fr. BORREMANS, avocat, loco Mes J. PUTZEYS et X. LEURQUIN, avocats, qui comparaît pour le second requérant, Me L. LEMMERLING, avocat, qui comparaît pour la première partie défenderesse, et Me P. DEVERS, avocat, qui comparaît pour la troisième partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Des éléments de la cause

Considérant que le conseil communal d'Ostende, après que la Cour de Cassation eut constaté dans un arrêt du 26 octobre 1987 la validité du legs universel à la ville d'Ostende, figurant dans le testament que Georgette BREEMERSCH avait rédigé le 21 octobre 1972, a décidé le 22 avril 1988 d'accepter ce legs universel; que l'administration communale d'Ostende a transmis cette délibération au gouvernement provincial de la Flandre occidentale, le 11 mai 1988, en vue d'obtenir l'approbation prescrite par l'article 3, 1°, du décret du 28 juin 1985, en vigueur à l'époque, fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exerci-

ce du contrôle administratif des communes; qu'avec les autres membres de l'opposition, le requérant Kris LAMBERT, conseiller communal à Ostende, a demandé le 17 mai 1988, au gouverneur "de refuser toute approbation de l'autorité de tutelle, prévue par l'art. 76 de la loi communale"; que, de même, le requérant Paul BREEMERSCH, qui avait été désigné comme légataire particulier dans le testament de Georgette BREEMERSCH, a introduit une réclamation contre cette délibération auprès du gouverneur de province et de la députation permanente; que, le 23 juin 1988, le gouverneur a approuvé la délibération du conseil communal et que, par lettre du 12 juillet 1988, il a communiqué aux deux requérants le motif de l'approbation, à savoir, que "du point de vue légal, la délibération visée du conseil communal est tout à fait régulière et ne blesse pas non plus l'intérêt général"; que le 14 juillet 1988, le requérant Kris LAMBERT a saisi le Roi et l'Exécutif flamand d'"une réclamation ou (d'un) appel" contre "l'approbation ou autorisation par la députation permanente, à défaut de décision dans les 50 jours contre la réclamation de l'opposition (...)" ; que le requérant Paul BREEMERSCH a lui aussi, par une lettre reçue à l'Exécutif flamand le 20 juillet 1988, et qui se réfère à l'article 76 de la loi communale, formé un recours contre cette même délibération; que le 19 septembre 1988, le ministre communautaire des Affaires intérieures a décidé de rejeter le recours du requérant Paul BREEMERSCH et d'approuver la délibération du conseil communal du 22 avril 1988; que cette décision se réfère à l'arrêté d'approbation du gouverneur de province, au recours du requérant Paul BREEMERSCH et aux "articles 910 du Code civil et 76, 3°, de la loi communale, modifié par l'article 22 du décret du 28 juin 1985 fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes" et qu'elle considère notamment qu'"une approbation dans le cadre de l'article 76, 3°, de la loi communale constitue

une mesure de caractère purement administratif, qui a pour effet d'énoncer que du point de vue de l'intérêt général, et à défaut d'un état d'indigence d'héritiers, rien ne s'oppose à l'exécution du legs accepté par la commune" tandis que rien ne s'oppose, en l'occurrence, à l'acceptation du legs; que le requérant Kris LAMBERT, auquel cet arrêté d'approbation ne fut manifestement pas notifié, a introduit, le 29 octobre 1988, le présent recours en annulation, en partant de la thèse que l'Exécutif flamand, en laissant expirer le délai qui lui était imparti pour statuer sur son recours, avait marqué son accord tacite sur la décision du gouverneur; que le requérant Paul BREEMERSCH, adoptant le même point de vue, a introduit un recours en annulation le 16 novembre 1988; que par la suite, ayant été informé de l'arrêté du ministre communautaire du 19 septembre 1988, il a étendu l'objet de son recours en annulation à cette décision formelle d'approbation;

2. De la jonction

2.1. Considérant que, dans son mémoire en réponse dans l'affaire G/A 39.887/XII-188, la troisième partie défenderesse signale que la demande formée par Paul BREEMERSCH est connexe avec celle introduite par Kris LAMBERT, de sorte que la jonction des deux dossiers s'impose; que dans son dernier mémoire, le requérant Kris LAMBERT s'oppose à cette jonction et invoque en substance à cet effet que la demande introduite par Paul BREEMERSCH "le laisse totalement indifférent", dès lors que le requérant Paul BREEMERSCH agit en sa qualité d'héritier et "qu'il n'a jamais le droit d'invoquer les dispositions de la loi communale du 29 juin 1985", notamment les dispositions qui imposent au collège échevinal de communiquer aux conseillers communaux les pièces qui sont relatives aux dossiers traités par le conseil communal;

2.2. Considérant que les deux requérants ont introduit une requête sur la base d'un intérêt qui est propre à chacun d'eux, à savoir, l'intérêt fonctionnel d'un conseiller communal en ce qui concerne le requérant Kris LAMBERT et l'intérêt personnel d'un héritier en ce qui concerne le requérant Paul BREEMERSCH; que ces intérêts distincts, qui tendent tous deux, en définitive, à voir disparaître de l'ordonnancement juridique la délibération du conseil communal d'Ostende, décidant d'accepter le legs de Georgette BREEMERSCH, ne peuvent empêcher la jonction des demandes lorsque le Conseil d'Etat constate que le jugement dans l'une des affaires peut avoir une incidence sur le jugement dans l'autre; qu'il en est ainsi en l'espèce, dès lors que, dans les deux affaires, se pose le même problème de recevabilité et que l'un des demandeurs voudrait voir poser à ce sujet une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage, de sorte que la réponse à cette question, à laquelle le Conseil d'Etat devra se conformer pour la solution de l'affaire, est déterminante pour la décision quant à la recevabilité des deux recours dirigés contre la même délibération du conseil communal;

3. De la procédure

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant Kris LAMBERT soulève à juste titre que le mémoire en réponse de la troisième partie défenderesse est tardif; qu'en effet, une copie de la requête dans l'affaire G/A 39.652/XII-187 lui a été notifiée le 4 janvier 1989, que le délai pour l'introduction du mémoire en réponse a été porté de 30 à 60 jours par ordonnance du 14 février 1989 et que le mémoire en réponse n'a été envoyé que le 31 mars 1989; que, dans ces circonstances, et eu égard à l'égalité de traitement des parties à l'instance, la demande du requérant tendant à voir écarter ce mémoire des débats, est accueillie;

4. De la recevabilité

4.1. Considérant que la première partie défenderesse dans les deux causes objecte que le recours dirigé contre la délibération du conseil communal d'Ostende du 22 avril 1988 est tardif;

4.2.1. Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant Paul BREEMERSCH expose qu'une décision qui est sujette à approbation ne peut produire ses effets qu'après avoir été approuvée, qu'en l'occurrence, le gouverneur de la province de Flandre occidentale a approuvé la délibération du conseil communal du 22 avril 1988 à la date du 23 juin 1988, que le 11 août 1988, il a formé un recours contre cette approbation, et que l'Exécutif flamand disposait d'un délai de 50 jours pour statuer sur ce recours; qu'il soutient également avoir formé le présent recours dans les soixante jours de l'expiration de ce délai, le 16 novembre 1988, et qu'après que la décision expresse d'approbation du ministre communautaire lui eut été notifiée par lettre du 27 décembre 1988, il a également attaqué cette décision le 29 janvier 1989;

4.2.2. Considérant que, dans son dernier mémoire, le même requérant Paul BREEMERSCH, répondant à l'exception, d'introduction tardive du recours en annulation, soulevée dans le rapport de l'auditorat, au motif que le décret du 28 juin 1985, qui était applicable, n'autorisait aucun recours contre l'arrêté d'approbation du gouverneur de province, de telle sorte que le délai pour l'introduction d'un recours en annulation a pris cours au moment où le requérant a eu connaissance de la décision d'approbation du gouverneur de province du 23 juin 1988, expose ce qui suit : l'article 910 du Code civil énonce que les dispositions par testament au profit des pauvres d'une commune n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées

conformément à l'article 76 de la loi communale, qui a instauré un système selon lequel le Roi prenait invariablement la décision finale sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction du legs; dès lors que l'intervention du Roi "n'est pas exclusivement de nature administrative (comme la tutelle administrative), mais se rapporte également à "la moralité et l'ordre des familles", il se pose la question de savoir si le régime de l'article 76 de la loi communale concerne effectivement la tutelle administrative et, dès lors, si les Régions étaient bien compétentes pour modifier, conformément à l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les règles de l'article 76 de la loi communale; dans ces conditions, il est indiqué que le Conseil d'Etat pose à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle relative à la compatibilité de l'article 3 du décret du 28 juin 1985 avec les règles répartitrices de compétences, contenues à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles "dans la mesure où (l'article 3 du décret) accordait au seul gouverneur de province le pouvoir de statuer en dernière instance sur une délibération du conseil communal acceptant un legs, et définissait ou limitait ainsi, en restreignant les droits des intéressés, les actes soumis à la tutelle";

4.3.1. Considérant que l'article 76 de l'ancienne loi communale était formulé comme suit au moment où fut pris le décret du 26 juin 1985 fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes :

"Sont soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du Roi, sans préjudice de l'application de l'arrêté royal du 14 août 1933, modifié par l'arrêté royal n° 87 du 30 novembre 1939, confirmé par la loi du 16 juin 1947, les délibérations du conseil sur l'objet suivant :

- 1° (...)
- 2° {...}

3° les actes de donation et les legs faits à la commune ou aux établissements communaux, lorsque la valeur excède 100.000 francs.

L'approbation de la députation permanente du conseil provincial est suffisante lorsque la valeur des donations ou legs n'excède pas cette somme. Dans ce cas, elle sera notifiée dans les huit jours de sa date, par la voie administrative, à la partie réclamante, s'il y a eu opposition.

Toute réclamation contre l'approbation devra être faite, au plus tard, dans les trente jours qui suivront cette notification.

En cas de refus d'approbation, en tout ou en partie, la réclamation devra être faite dans les trente jours à partir de celui où le refus aura été communiqué à l'administration communale.

En cas de réclamation, il est toujours statué par le Roi sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs.

Les libéralités faites par actes entre vifs sont toujours acceptées provisoirement, conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 1931.

N'est pas considéré comme libéralité, le prix d'une concession de sépulture.

(...)

Les dispositions du 3° sont applicables aux établissements publics existant dans la commune et dotés de la personnalité juridique.

Les actes délibérés par ces établissements sont, en outre, soumis à l'avis du conseil communal.

(...)" ;

4.3.2. Considérant que l'article 3, applicable à la délibération attaquée du 23 juin 1988 du conseil communal, du décret du 28 juin 1985 fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes est formulé comme suit :

"Par dérogation à l'article 76, premier alinéa de la loi communale, les dispositions suivantes sont d'application dans la Région flamande :

1° L'objet visé à cet article n'est pas soumis à l'avis de la Députation permanente.

Le pouvoir d'approbation visé à cet article est exercé par le gouverneur de la province qui prend la décision et qui la communique à la commune concernée dans un délai de cinquante jours suivant la date de réception de la décision au gouvernement provincial. Toutefois, le gouverneur de la province peut prolonger le premier délai de vingt jours, s'il communique, avant

l'expiration du premier délai et en indiquant les motifs, qu'il ne peut statuer que dans le délai prolongé.

Lorsqu'il ne communique pas sa décision dans le délai fixé, le gouverneur de la province est censé avoir donné l'approbation requise.

En cas de refus d'approbation, le gouverneur de la province doit motiver sa décision.

2° En cas de refus d'approbation par le gouverneur de la province, la commune concernée peut recourir à l'Exécutif dans un délai de trente jours suivant la date de la signification de la décision d'improbation par le gouverneur de la province. L'Exécutif doit se prononcer sur le recours dans un délai de cinquante jours après réception de ce recours. Il doit notifier la décision en appel à la commune concernée dans le même délai. Lorsqu'une décision n'est pas notifiée dans ce délai, l'approbation est acquise. En cas de refus d'approbation, l'Exécutif doit motiver sa décision.";

4.3.3. Considérant que l'article 22 du même décret du 28 juin 1985 dispose : "Par dérogation aux articles 76, premier alinéa (...) de la loi communale, les dispositions suivantes sont d'application dans la Région flamande : Les mots "Roi" et "Arrêté royal" sont remplacés respectivement par les mots "Exécutif" et "Arrêté de l'Exécutif";

4.4.1. Considérant que l'article 3 du décret du 28 juin 1985, publié au Moniteur belge du 17 septembre 1985, a modifié fondamentalement la procédure d'approbation des délibérations du conseil communal, relatives à l'acceptation de legs, qui ont été adoptées après le 1er octobre 1985; que sous ce régime modifié, seule "la commune concernée" se voit encore ouvrir un recours administratif devant l'Exécutif flamand contre la décision du gouverneur de la province quant à l'approbation de la délibération du conseil communal, et que ce recours est limité au cas où le gouverneur de la province n'approuve pas la délibération du conseil communal; que dès lors, la loi communale ainsi modifiée n'organise pas en faveur d'intéressés autres que la commune un recours contre la délibération approuvant la délibération du conseil communal;

Considérant que si l'article 22 du même décret du 28 juin 1985, en remplaçant à l'article 76, alinéa 1er, de la loi communale, le mot "Roi" par le mot "Exécutif", crée certes l'apparence que l'article 76 de la loi communale n'a pas subi de modification autre que le fait que, dans la Région flamande, ce n'est plus le Roi, mais l'Exécutif qui prend désormais la décision finale sur l'acceptation, la répudiation ou la réduction de la donation ou du legs, cette disposition ne se concilie cependant pas avec l'article 3 du décret, qui instaure des règles qui dérogent à l'article 76 de la loi communale;

4.4.2. Considérant que, sous le régime modifié par l'article 3 du décret du 28 juin 1985, il y a lieu de conclure de l'absence d'un recours administratif organisé contre la décision d'approbation du 23 juin 1988 du gouverneur de la province de Flandre occidentale que les intéressés devaient introduire leur recours en annulation contre la délibération du conseil communal du 22 avril 1988 dans les 60 jours après avoir eu connaissance de l'arrêté d'approbation du gouverneur de la province; qu'en l'espèce, il y a lieu de situer cette connaissance, en ce qui concerne le requérant Kris LAMBERT le 14 juillet 1988 au plus tard, et en ce qui concerne le requérant Paul BREEMERSCH le 20 juillet 1988 au plus tard, date à laquelle ils ont fait parvenir une requête en appel à l'Exécutif flamand et au Roi ; qu'en prenant cette date comme point de départ, les deux recours en annulation, le premier introduit le 9 octobre 1988, le second le 16 novembre 1988, sont tardifs;

Considérant que, dès lors que l'article 76 de la loi communale, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 28 juin 1985, n'accorde à l'Exécutif flamand aucune compétence pour statuer sur un recours ou une réclamation émanant d'intéressés autres que la commune concernée, la décision explicite d'approbation du 19

septembre 1988 du ministre communautaire des Affaires intérieures se présente comme une décision dénuée de pertinence en droit, qui ne peut ouvrir aux intéressés aucun nouveau délai pour l'introduction d'un recours en annulation;

4.4.3. Considérant que le requérant Paul BREEMERSCH conteste la conformité des règles instaurées par l'article 3 du décret du 28 juin 1985 avec la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; que, dès lors, avant de statuer sur la recevabilité des recours en annulation, eu égard à l'article 3 du décret visé, le Conseil d'Etat se voit tenu, conformément à l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage (lire : sur la Cour d' arbitrage), de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage;

Considérant que, pour le cas où la Cour d'arbitrage répondrait par l'affirmative à la question formulée à l'article 2, le Conseil d'Etat formule d'office une question complémentaire,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires A. 39.652/XII-187 et A. 39.887/XII-188 sont jointes.

Article 2.

La question suivante est posée à la Cour d'arbitrage :

L'article 3 du décret du 28 juin 1985 fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes viole-t-il les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et notamment l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que cette disposition, dans la mesure où elle habilite le gouverneur de province à statuer en dernière instance sur une délibération d'un conseil communal, acceptant un legs accordé à la commune, instaure pour la Région flamande un régime s'écartant de l'article 76 de l'ancienne loi communale, qui limite les droits des intéressés et excède ainsi les limites de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il était en vigueur à l'époque ?

Article 3.

La question complémentaire ci-après est posée à la Cour d'arbitrage :

L'article 22 du décret du 28 juin 1985 fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation de la procédure et de l'exercice du contrôle administratif des communes, en remplaçant à l'article 76 de l'ancienne loi communale les mots "Roi" et "arrêté royal" par les mots "Exécutif" et "arrêté de l'Exécutif", viole-t-il les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci, pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et notamment l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il était en vigueur à l'époque ?

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique,
le quatre novembre 1900 nonante-sept, par la XIIe
chambre, composée de :

MM.	J. BORRET,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
	J. BAERT,	conseiller d'Etat,
Mme	A. TRUYENS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

A. TRUYENS.

J. BORRET.

TRADUCTION ETABLIE CONFORMEMENT A L'ARTICLE 63,
ALINEA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ETAT
COORDONNEES LE 12 JANVIER 1973.